

Denn sie wissen nicht, was sie tun

JuWiss Redaktion

2015-05-28T08:25:04

von [CHRISTIAN ERNST](#)



Immer

öfter ist zu beobachten, dass sich der Staat für die Erfüllung seiner Aufgaben Privater bedient. Meistens verspricht er sich damit finanzielle Ersparnisse. In der letzten Zeit ist dabei insbesondere die Beauftragung privater Sicherheitsdienste i.S.d. [§ 34a GewO](#) in den Fokus geraten. Unrühmlich hierzu beigetragen haben die Ereignisse in Flüchtlingsheimen im vergangenen Jahr, bei denen [Angehörige privater Sicherheitsdienste Bewohner misshandelt haben sollen](#). Auch in Gebäuden von Sozialämtern und Arbeitsagenturen oder [öffentlichen Verkehrsanlagen](#) werden private Sicherheitsdienste eingesetzt und auch in diesem Zusammenhang wird immer wieder [Kritik](#) geäußert. Voreilig ist es aber, solche Missstände als individuelle Versäumnisse im Einzelfall abzutun. Tatsächlich lassen sich zwei strukturelle Ursachen ausmachen, die ein Fehlverhalten in solchen Konstellationen begünstigen: der maßgebliche Handlungsmaßstab und die gewerberechtlichen Anforderungen an private Sicherheitsdienste.

Der Handlungsmaßstab – Grundrechtsbindung

Oftmals scheint es für die Beteiligten in den beschriebenen Situationen nahe zu liegen, dass ein Sicherheitsdienst nach privatrechtlichen Maßstäben agiert. Immerhin handelt es sich um ein privates Unternehmen, das im Wege eines privatrechtlichen Vertrags beauftragt wird, das Hausrecht wahrzunehmen. Im Falle öffentlicher Nahverkehrsunternehmen kommt sogar noch hinzu, dass diese regelmäßig ebenfalls in privater Rechtsform organisiert sind und somit Inhaber eines privatrechtlichen Hausrechts sind. Tatsächlich sind all diese Umstände aber irrelevant. Entscheidend ist alleine die Grundrechtsbindung des Auftraggebers gemäß Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG. Dieser kann sich der Auftraggeber nicht dadurch entziehen, dass er sich zur Erfüllung seiner Aufgaben eines privaten Unternehmens bedient. Eine „Flucht ins Privatrecht“ ist gerade nicht zulässig. Das bedeutet, dass ein Sicherheitsdienst, der für einen grundrechtsgebundenen Auftraggeber tätig wird, keine Handlungen vornehmen darf, die der Auftraggeber nicht auch

selbst vornehmen dürfte. Für juristische Personen des Privatrechts, wie etwa Flughafen- oder Eisenbahnbetreiber, ist deshalb entscheidend, ob [diese selbst grundrechtsverpflichtet sind](#). Privatrechtliche Befugnisse sind in all diesen Fällen zwar Handlungsmittel, nicht aber Handlungsmaßstab.

Trotz dieser öffentlich-rechtlichen Bindungen können private Sicherheitsdienste in diesen Konstellationen keine hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen. Zwar ist es grundsätzlich mit Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar, dass Private staatliche Aufgaben wahrnehmen. Hierdurch erhalten sie aber keine öffentlich-rechtliche Rechtsnatur, sondern bleiben weiterhin ein Rechtssubjekt des Privatrechts. In den hier beschriebenen Konstellationen kommt es in aller Regel auch nicht zu einer Beleihung. Eine Beteiligung beim Vollzug öffentlich-rechtlicher Handlungsbefugnisse kommt für private Sicherheitsdienste deshalb nur als Verwaltungshelfer in Betracht.

Keine privatautonomen Eigentümerinteressen

Die öffentlich-rechtlichen Bindungen führen für einen privaten Sicherheitsdienst weiter dazu, dass er sich bei der Wahrnehmung des übertragenen Hausrechts eines Grundrechtsträgers allein von öffentlich-rechtlichen Zwecken leiten lassen darf und nicht von privatautonomen Eigentümerinteressen, wie er es sonst von privaten Auftraggebern kennt. Relevant wird dies vor allem bei sog. privatisierten öffentlichen Räumen wie den [Einkaufspassagen von Bahnhöfen oder Flughäfen](#). Der grundrechtsgebundene Betreiber einer solchen Einrichtung darf gegen unliebsame Entwicklungen nur dann vorgehen, wenn die unmittelbare Funktion der Einrichtung i.S.e. öffentlichen Aufgabe gestört wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in der [Fraport-Entscheidung](#) auf die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs bezogen. Betteln, Alkohol trinken, auf dem Boden sitzen oder Flugblätter verteilen reicht dafür grundsätzlich jedenfalls nicht.

Einsatz von Jedermann-Rechten

Punktuelle Vorgaben zu den Handlungsbefugnissen privater Sicherheitsdienste enthält [§ 34a GewO](#), ohne allerdings dabei die Konsequenzen einer Grundrechtsbindung des Auftraggebers zu berücksichtigen. Nach dem dortigen Abs. 5 dürfen sich die Sicherheitsdienste bei ihrer Tätigkeit auf die Rechte berufen, die Jedermann-als Notwehr-, Notstand oder Selbsthilferechte zustehen. Dabei ist nach der gesetzlichen Regelung der Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. Was wie eine besondere Einschränkung erscheint, entpuppt sich bei der Beauftragung durch grundrechtsgebundene Akteure als Irreführung, weil die Handlungsvoraussetzungen noch strenger sind. Denn der grundrechtsgebundene Auftraggeber hat den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dieser Maßstab muss dann auch für beauftragte private Sicherheitsdienste gelten.

Insgesamt haben private Sicherheitsdienste im Auftrag von grundrechtsgebundenen Hausrechtinhabern weniger Befugnisse als die Polizei oder andere öffentlich-rechtliche Sicherheitsbehörden und auch weniger Befugnisse, als sie es im Auftrag rein privater Akteure hätten. Dies müssen sich die Angehörigen solcher Sicherheitsdienste bei ihrer Tätigkeit bewusst machen.

Die Ausbildung – Oberflächlich

Zugegebenermaßen drängt sich diese Rechtslage aber nicht intuitiv auf. Umso wichtiger ist deshalb – und dabei handelt es sich um die zweite strukturelle Ursache – die Ausbildung privater Sicherheitsdienste. Sofern die punktuelle Regelung des § 34a GewO eingreift, stellt die [Verordnung über das Bewachungsgewerbe \(BewachV\)](#) persönliche Anforderungen für die Ausbildung des Bewachungs- und Sicherheitspersonals auf. Verlangt wird entweder ein bloßer Unterrichtsnachweis (§ 3 Abs. 2 BewachV) oder eine Sachkundeprüfung (§ 5a Abs. 1 BewachV). Der Lehrplan, der für beide Nachweise derselbe ist, umfasst für das angestellte Sicherheitspersonal 40 Stunden Unterricht (Anlage 3 zur BewachV). Angesichts der Verantwortung, die mit der Arbeit in einem Sicherheitsdienst verbunden sein kann, handelt es sich schon aufgrund des zeitlichen Umfangs also um eine recht übersichtliche Ausbildung. Im Gegensatz dazu sind [Friseure 150 mal qualifizierter](#), wie die Presse ausgerechnet hat.

Inhaltlich enthält der Lehrplan verschiedene Gebiete, unter anderem jeweils sechs Stunden für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschließlich Gewerberecht, das Bürgerliche Gesetzbuch sowie Straf- und Verfahrensrecht einschließlich des Umgangs mit Verteidigungswaffen. Dieser Lehrplan reicht schon für die Anforderungen, die mit der gewöhnlichen Tätigkeit für einen rein privaten Auftraggeber verbunden sind, nicht aus, weil er zu pauschal und oberflächlich ist. Auf Basis der Beschreibungen der Inhalte, die unterrichtet werden sollen, ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen grundrechtsgebundener Auftraggeber nicht vorgesehen. Angesichts des Umfangs von insgesamt bloß 40 Stunden wäre diese zusätzliche Stoffvermittlung auch illusorisch. Das wird jeder nachvollziehen, der in diesem Bereich schon selbst unterrichtet hat.

Nach alledem muss man davon ausgehen, dass die Angehörigen privater Sicherheitsdienste, wenn sie für grundrechtsgebundene Auftraggeber tätig werden, grundsätzlich nicht wissen, welche Konsequenzen eine Grundrechtsbindung für ihre Tätigkeit hat. Aus diesem Grund aber auch allgemein ist eine [Überarbeitung](#) der Regeln für private Sicherheitsdienste dringend erforderlich. Gerade für grundrechtsgebundene Auftraggeber darf es nicht darum gehen, einen möglichst günstigen Sicherheitsdienst zu engagieren. Dass es keinen Zusammenhang zwischen den Kosten einerseits und der Qualität und dem Stand der Ausbildung des Sicherheitspersonals andererseits gibt, kann man sich nämlich nur schwer vorstellen. Gerade die Aufrechterhaltung der Sicherheit durch grundrechtsgebundene Akteure darf keine Aufgabe sein, bei der die Qualität der Wahrnehmung maßgeblich von ihren Kosten abhängt.

